

la guerre, à savoir, identification de l'objectif, usage proportionné de la force en fonction de la menace (c'est-à-dire mortelle ou non) et minimisation des dommages accidentels. Lorsque la force de frappe mortelle était autorisée, les soldats n'étaient pas entraînés à tirer pour blesser. On n'insistait pas non plus sur les coups visés uniques, puisque la réaction dépendrait toujours de la menace. Dans son chapitre final, le commandant Kelly fait quelques suggestions pratiques sur la composition d'équipes chargées de mener des enquêtes militaires, de restaurer le pouvoir judiciaire et de développer la coopération entre civils et militaires.

À l'évidence, le commandant Kelly a largement profité de la possibilité qui lui était offerte de traiter son sujet à fond, ce qui fait que, les questions étant examinées sous différents angles, il y a de nombreuses répétitions. Avec un peu plus de concision et un index, le livre aurait été un excellent ouvrage de référence. Peut-être pourrait-on persuader l'auteur de rédiger un tel manuel. Quoi qu'il en soit, c'est un ouvrage de grande valeur, que je recommande. À ceux qui n'ont pas le temps de lire tout le livre, je conseillerai de lire au moins les chapitres 10 et 11.

A.P.V. Rogers
Ancien directeur
des Services juridiques de l'armée
Royaume-Uni

Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez et Larry Minear, *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions*, Rowman & Littlefield Publishers, Lannham/New York/Boulder/Oxford, 1997, 277 pages.

Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez et Thomas G. Weiss, *Toward more humane and effective sanctions management: Enhancing the capacity of the United Nations system*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 31, 1998, 90 pages.

Les sanctions économiques collectives figurent au nombre des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée que le Conseil de sécurité

peut décider de prendre pour « maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales » (Charte des Nations Unies, articles 39, 41 et 42). Le but des rédacteurs de la Charte était de donner aux responsables politiques la possibilité de contraindre un État récalcitrant à respecter la volonté collective, en agissant de manière autoritaire, mais sans recourir à la force armée. L'imposition de sanctions économiques collectives était alors perçue comme une solution de rechange, qui permettait au pays concerné d'échapper à un malheur bien plus grand : la guerre.

Le premier ouvrage (intitulé « *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions* ») tente de répondre à une question simple : est-ce que cela fonctionne ? En d'autres termes, les sanctions atteignent-elles leur but, en provoquant un changement de comportement de la part du gouvernement visé et en l'amenant à honorer les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies ? Pour les auteurs — un groupe de spécialistes des sciences sociales, appartenant à des universités et à des instituts de recherche américains —, il ne fait aucun doute que les sanctions économiques utilisées en tant qu'outil politique ne réussissent généralement pas à provoquer un changement de la politique de l'État visé. Pire encore, les sanctions frappent toujours ceux qu'elles devraient épargner et infligent régulièrement des souffrances inacceptables aux segments les plus vulnérables de la société civile.

Après la fin de la Guerre froide, le Conseil de sécurité a commencé à recourir de plus en plus souvent aux sanctions économiques, en invoquant le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les auteurs étudient quatre cas dans lesquels le Conseil de sécurité a employé ce type de mesures : Afrique du Sud (1977-1994), Irak (depuis 1990), ex-Yougoslavie (1991-1996) et Haïti (1993-1994)¹. Le droit international humanitaire était applicable dans deux de ces situations (la guerre du Golfe contre l'Irak, en 1991, et le conflit de l'ex-Yougoslavie). Après avoir décrit, dans leurs grandes lignes, les différents contextes politiques et économiques, les auteurs tentent d'apporter une réponse aux deux questions suivantes :

1. Les sanctions ont-elles provoqué un changement de comportement de la part du gouvernement visé ? Les auteurs reconnaissent la complexité, sur le plan méthodologique, d'une telle interrogation et la difficulté — sinon l'impossibilité — d'y répondre clairement. En fait, est-il possible

¹ À propos de l'impact des sanctions contre le Burundi, voir Eric Hoskins et Samantha Nutt, *The humanitarian impacts of economic sanctions on Burundi*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 29, 1997, 118 pages.

de déterminer le rôle joué par les sanctions économiques parmi les nombreux facteurs qui influencent les décisions d'un gouvernement? Comment établir une corrélation entre la cause (les sanctions) et l'effet recherché (le changement de politique)? Tout en tenant compte de ces difficultés, les auteurs concluent ainsi: «En aucun cas, les sanctions n'ont été le facteur déterminant d'un changement de politique; par contre, dans toutes ces situations, les contraintes pesant sur l'économie ont joué un certain rôle en incitant le gouvernement à s'engager sur la voie de la négociation ou du compromis.» (Traduction CICR).

2. Dans quelle mesure les sanctions économiques affectent-elles la vie de la population civile et, en même temps, causent des dommages aux infrastructures civiles du pays concerné? Quelles sont, en particulier, les répercussions des sanctions sur les segments les plus vulnérables et les plus faibles de la société? Les conclusions des auteurs sur ces points ne laissent planer aucun doute: les sanctions économiques portent préjudice à la population civile. Les quatre études de cas sont illustrées par d'abondantes données statistiques qui montrent l'effet nocif des sanctions sur la santé et le bien-être de la population affectée, en dépit de l'assistance humanitaire internationale.

Le résultat de leurs recherches amène les auteurs à réfuter les sanctions économiques globales utilisées comme un outil politique, en tant que mesure de contrainte légitime à l'encontre d'un État. Les auteurs formulent toutefois un certain nombre de recommandations dont le Conseil de sécurité devrait tenir compte s'il décide de recourir aux sanctions économiques. Ils préconisent notamment:

- de préciser avec une clarté absolue le but à atteindre au travers des sanctions;
- de préférer aux sanctions globales des sanctions «sélectives» (partielles), telles que, par exemple, le gel des avoirs financiers de l'élite du pays;
- d'évaluer périodiquement l'impact des sanctions sur la population civile;
- d'imposer l'obligation d'adapter constamment le régime des sanctions, en fonction de l'évolution de la situation;
- de rationaliser les procédures à l'échelon international, en particulier en ce qui concerne l'assistance humanitaire;
- d'obliger la communauté internationale à participer à la reconstruction du pays contre lequel un embargo a été imposé.

Nous devons féliciter les auteurs, car leurs études, si bien documentées, donnent de la substance au débat qu'il est nécessaire, et même urgent,

d'engager afin de déterminer la valeur et la légitimité des sanctions économiques en tant que moyen d'imposer la volonté de la communauté internationale. Les résultats de leurs recherches, notamment les données concernant l'Irak et l'ex-Yougoslavie, nous aident beaucoup à comprendre l'impact des sanctions sur la population civile. Néanmoins, nous sommes tentés d'ajouter un commentaire en forme de question : n'est-il pas évident que les sanctions économiques, bien que dirigées contre le gouvernement et l'élite d'un pays donné, affectent inévitablement la population et les infrastructures civiles de cet infortuné pays ? Personne ne peut excuser, justifier ou légitimer de telles souffrances. L'enjeu consiste à trouver le moyen de trancher ce nœud gordien — d'un côté, la détermination de la communauté internationale, soucieuse de défendre certaines valeurs essentielles, telles que la paix et les droits fondamentaux de la personne humaine, et, de l'autre côté, les souffrances infligées à des civils innocents.

Le droit international souffre d'une faiblesse lourde de conséquences : un nombre insuffisant de mécanismes permettant de faire respecter les obligations qu'il énonce. Le rôle que les sanctions économiques sont censées jouer en imposant des valeurs fondamentales pour, notamment, sauvegarder ou restaurer la paix, ne doit donc pas être dénigré. Les sanctions économiques collectives ne sont pas seulement, comme les auteurs le laissent parfois entendre, l'un de ces « outils » qui permettent d'obtenir des avantages politiques. Elles constituent un moyen d'atteindre l'un des buts fondamentaux de la Charte des Nations Unies : garantir la paix. Il convient cependant de s'assurer qu'elles demeurent des mesures qui ne sont prises — seulement et exclusivement — qu'à cette fin. En d'autres termes, les sanctions collectives ne sont justifiées que lorsque la paix se trouve menacée ou a été violée.

Si le fait de souligner les imperfections des sanctions économiques en tant que mesure visant à faire respecter la paix à l'échelon international se justifie, il convient aussi de rechercher d'éventuelles solutions de rechange et, en particulier, d'en chiffrer le coût. La guerre, et toutes les horreurs qu'elle entraîne dans son sillage, ne constitue pas une alternative viable. Il est difficile d'admettre que, comme semblent parfois le suggérer les auteurs de l'ouvrage, la guerre pourrait constituer un moindre mal par rapport aux sanctions économiques. De même, « l'impunité » — consistant à laisser un gouvernement se dérober, sans être inquiété, à ses obligations internationales telles que la sauvegarde de la paix et des droits fondamentaux de la personne humaine — ne constitue pas une solution de rechange viable.

Le droit international en vigueur a mis en place un véritable « filet de sécurité » pour la population de tout pays soumis à un embargo. Chaque

décision d'imposer des sanctions économiques collectives doit être conforme aux dispositions des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 qui prévoient une assistance humanitaire en faveur de la population civile affectée. Les différentes résolutions du Conseil de sécurité concernant les sanctions imposées à l'Irak et à l'ex-Yougoslavie intègrent et respectent ces limites inhérentes aux sanctions, puisqu'elles prévoient des exceptions et autorisent l'importation de produits à des fins humanitaires (c'est ce que l'on a appelé la «fenêtre humanitaire»). Les études portant sur l'Irak et l'ex-Yougoslavie ne tiennent pas suffisamment compte du potentiel que ces engagements juridiques internationaux représentent en matière d'assistance humanitaire. Sans doute, le Conseil de sécurité et ses comités des sanctions pourraient — et devraient — étendre la portée de ces exceptions. Ainsi, l'impact négatif des sanctions sur la population civile pourrait-il être atténué, au moins dans une certaine mesure².

Par ailleurs, les délégués du CICR étaient présents en Irak tout au long du conflit Iran-Irak et lors de la guerre du Golfe — ce fait mérite d'être relevé, même s'il est passé sous silence par les auteurs. Les délégués du CICR ont pu ainsi, comme ils le font encore, assister la population irakienne non seulement au moment des hostilités actives en 1991, mais aussi pendant toute la période des sanctions économiques.

Dans la seconde publication, le même groupe d'auteurs — auxquels s'est jointe Julia Wagler — examinent les mesures permettant de rendre plus efficace, à l'échelon international, la gestion du régime des sanctions.

Hans-Peter Gasser
Revue internationale de la Croix-Rouge

² Voir Hans Peter Gasser, «Collective economic sanctions and international humanitarian law. An enforcement measure under the United Nations Charter and the rights of civilians to immunity: an unavoidable clash of policy goals?», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, 1996, pp. 871-904.